

Guerre, droit et commerce :
l'interdiction des relations commerciales avec
l'ennemi pendant la première guerre mondiale

Annie DEPERCHIN-GOULLARD

**DE LA PAIX A LA GUERRE : OPPOSITION DES
ATTITUDES RELATIVES AUX ÉCHANGES
COMMERCIAUX**

**Les temps de paix : la volonté de sauvegarder les relations
commerciales en cas de guerre**

La période qui s'écoule entre le début du siècle et la guerre se caractérise sur le plan international par la volonté de limiter les conséquences des conflits. Ceux-ci sont en effet fort nombreux si l'on échappe à l'ethnocentrisme qui focalise le Français sur la guerre de 1870 : guerre austro-prusso-danoise (1864), guerre de Crimée (Angleterre - Russie, 1854), guerre de Chine (1860), guerre russo-turque (1877), guerre sino-japonaise (1894), guerre hispano-américaine (1898), guerre du Transvaal (1899), guerre russo-japonaise (1904), guerre italo-turque (1911). Les occasions de se battre sont multiples (nationalités, rivalités coloniales) et beaucoup plus nombreuses que les conflits qui se déclarent. En fait toutes les grandes puissances sont concernées et pour ainsi dire à tour de rôle.

La guerre est donc omniprésente et remet sans cesse en cause les équilibres précaires que constituent les traités. Dans ce contexte explosif, il ne manque pas de gens convaincus de la nécessité d'éliminer les conflits (pacifistes de toutes obédiences, hommes

d'affaires, juristes) pour s'évertuer au moins à en limiter les conséquences. On voudrait des guerres qui ne soient pas inhumaines... On voudrait aussi des guerres qui ne perturbent pas les échanges...

L'effort international trouve son illustration la plus marquante dans les conférences de La Haye. L'acte final de la seconde conférence de 1907 émet le vœu qu'en cas de guerre, les Etats se fassent un devoir tout spécial de maintenir des rapports pacifiques et notamment par des relations commerciales entre populations des Etats belligérants et pays neutres. C'est affirmer que la guerre est une relation d'Etat à Etat et en conséquence reconnaître la liberté du commerce entre les sujets des Etats belligérants. Des conférences à objet plus limité reprennent ce principe. Au plus près du conflit qui nous préoccupe nous évoquerons le congrès de l'International Law Association de Madrid en octobre 1913, précédé en mai de la même année par la Conférence de droit maritime de Copenhague. A Madrid, on aborde la question de l'influence de la guerre sur les contrats privés pour soutenir la validité des contrats conclus avant ou pendant la guerre sauf toutefois ceux qui tendraient à augmenter les ressources de l'ennemi et la suspension d'exécution des contrats en cours jusqu'à la fin des hostilités. A Copenhague, on discute notamment de la question des contrats d'assurance maritime. A ce propos, le président des Lloyd's soutient qu'il convient pour un assureur britannique de payer les sinistres en temps de guerre quand bien même les biens détruits seraient ennemis. Honnêteté et bonne foi exigent que les contrats soient exécutés en temps de guerre exactement comme en temps de paix. On entend donc dissocier dans le conflit l'aspect droit public et l'aspect droit privé, par là-même une guerre impliquant l'Etat semble ne pas concerner individuellement le sujet de celui-ci et notamment l'homme d'affaires... à condition qu'il ne soit pas mobilisé toutefois.

Il faut pour justifier ce qui peut passer pour de l'indifférence vis-à-vis de l'intérêt national de sérieux fondements. Sont donc mis en avant des principes forts et nobles : le respect des engagements, la parole donnée, le devoir d'honorer sa signature, la loi contractuelle, en somme cette règle communément partagée du droit civil et du droit commercial : «qui accepte, paie». Attendu des cocontractants à toutes les époques et sous tous les cieux, le principe a une valeur universelle et fondamentale.

La volonté de limiter la guerre aux opérations militaires passe d'ailleurs dans la pratique et l'on constate que les relations

commerciales restent autorisées avec l'ennemi malgré le conflit pendant la guerre de Crimée, la guerre de Chine, la guerre sino-japonaise, la guerre russo-japonaise, la guerre hispano-américaine. En revanche, elles furent prohibées lors de la guerre franco-allemande et de la guerre du Transvaal. Mais l'on peut aussi, sans interdire ni permettre, tenter de dissuader les échanges en adoptant une position en quelque sorte médiane qui rende les relations commerciales avec l'ennemi plus difficiles parce que plus coûteuses et ce par des mesures fiscales. L'illustration est fournie par la surtaxation que pratiquent les Turcs lors de la guerre contre l'Italie¹. On le voit donc : à la veille de la Grande Guerre, si le maintien malgré un conflit des relations commerciales ne fait pas l'unanimité, il correspond à un état d'esprit susceptible de se traduire dans les faits. Du moins le croit-on...

La guerre et l'oubli des principes

Lorsque fin juillet 1914, l'Europe bascule dans la guerre, le tumulte des armes rend inaudible l'écho des conférences. Oublieuses des vœux émis, les puissances belligérantes vont les unes après les autres et rapidement, proscrire fermement les relations commerciales avec l'ennemi aux visages multiples. Elles le feront à leur corps défendant c'est-à-dire en justifiant moralement les mesures adoptées par la nécessité de répondre aux prohibitions édictées en premier lieu dans l'autre camp. Sur le plan commercial comme sur le plan militaire, chacun invoque ce que l'on ne craint pas d'appeler un état de légitime défense...

Il est certain que le fait d'être à ce moment-là dans l'engrenage des événements et en proie aux émotions prédispose à la myopie, aussi ne rentrerons-nous pas dans le débat de la bonne ou mauvaise foi des belligérants² pour simplement constater l'émergence à des dates très rapprochées d'interdictions de commercer avec l'adversaire.

1. Taxation de 100% au lieu du taux normal de 11%.

2. On peut aussi douter de la valeur scientifique de l'introspection à distance de temps.

Les prohibitions édictées par les belligérants³ étrangers

L'Allemagne par la loi du 4 août 1914 sur les pouvoirs économiques du Bundesrat inaugure la série des mesures prises par les puissances belligérantes mais c'est à dater du 30 septembre 1914 que les paiements à destination de l'Angleterre sont effectivement prohibés, tandis qu'une ordonnance du 20 octobre suivant étend ces dispositions à la France avec rétroactivité au 30 septembre. Ces mesures s'accompagnent de sanctions pénales. Il est intéressant de relever que l'Allemagne déclare agir de la sorte «à titre de représailles».

L'Autriche-Hongrie se prononce sur la question pratiquement au même moment que l'Allemagne et selon le même schéma : une ordonnance impériale du 16 octobre 1914 prise aussi «à titre de représailles» autorise le gouvernement à régler les relations juridiques et économiques avec les Etats ennemis puis deux décrets ministériels du 22 octobre 1914 aboutissent à interdire les paiements aux ressortissants de Grande-Bretagne, d'Irlande et de France domiciliés dans ces Etats.

Les réglementations des deux principales puissances de l'Entente se caractérisent donc juridiquement par la prise en compte du critère du domicile des destinataires des paiements à effectuer. A supposer en effet que les sujets d'Etats ennemis soient domiciliés sur le territoire de l'un ou l'autre des Empires, l'interdiction n'opère pas.

L'Angleterre de son côté commence dans une ordonnance du 5 août 1914 par qualifier de «traître», c'est-à-dire par réprimer pénalement, les personnes qui passent des contrats de type financier⁴ avec l'Allemagne pour le même jour, dans une seconde ordonnance, interdire la fourniture de marchandises aux personnes se trouvant dans l'empire allemand et les prestations d'assurances dont les bénéficiaires seraient allemands. Ces mesures sont prises dans l'escalade des tout premiers jours de la guerre. La Grande-Bretagne nuance ensuite rapidement et de manière très subtile sa position. Une ordonnance du 9 septembre 1914 substitue aux

3. L'étude a été limitée ici à l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Angleterre et la France, mais ces pays ne sont pas les seuls à avoir prohibé les relations commerciales avec l'ennemi puisque presque tous les belligérants seront amenés à prendre des dispositions similaires en copiant les formules utilisées par les pays pris en référence dans la présente analyse.

4. Exemple : souscription d'un emprunt.

précédentes mesures un système d'interdictions des relations juridiques et donc commerciales avec les personnes se trouvant domiciliées en territoire ennemi, avec possibilité de dérogation par licences spéciales accordées soit individuellement soit pour des catégories de personnes⁵. Très souple, la position anglaise affiche donc un principe d'interdiction sévère (celui qui effectue un paiement prohibé est un «traître») et en même temps ménage la possibilité concrète de priver d'efficacité pratique la mesure proclamée. On parvient ainsi à interdire le commerce avec l'ennemi tout en le permettant. Par ailleurs, la prohibition ne s'applique que sur les territoires britanniques

La critique française : les juristes français, beaucoup plus idéalistes dans l'ensemble et sans doute moins sensibles aux impérieuses nécessités commerciales, ne manqueront pas de relever ce que l'alliance conclue empêche cependant de qualifier de perfidie⁶. Car en effet caractérisée par son caractère entier, la position française se situe bien loin de ces horizons mercantis et il est impossible même avec le plus ardent patriotisme de trouver une once de subtilité dans les textes qui régiront la matière. Bien au contraire en voulant proscrire au maximum d'abord les relations commerciales puis finalement tout contact juridique avec un ennemi «odieux», dans la fièvre de la hâte et aussi sans doute en confiant la tâche à des fonctionnaires en qui vibrerait plus la fibre patriotique que la fibre juridique, on a abouti à un corpus de règles extrêmement confus dans lequel monde des affaires et juges vont devoir sinuer.

La réglementation française

C'est le 27 septembre 1914, que la France interdit par décret les relations commerciales avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Le Parlement n'ayant pas prévu avant de se séparer de permettre au gouvernement d'intervenir par règlement sur les questions économiques, ce décret fondamental, puisqu'il restera tout au long de la guerre la référence obligatoire, est donc illégal. On travaille dans l'urgence des mesures à prendre et les événements militaires

5. On peut penser au poids des différents lobbies notamment à celui des assureurs maritimes : voir ici les conceptions du président des Lloyd's évoquées plus haut.

6. Signorel commentera ces mesures en trempant sa plume dans l'encre d'une très légère ironie.

occupent principalement les esprits, bien davantage que la constitutionnalité des textes. La volonté du gouvernement est sans nul doute de prohiber, au maximum de ce qui lui est possible politiquement, le commerce avec l'ennemi : ainsi celui-ci est-il interdit en tous lieux aux Français et à quiconque sur les territoires relevant de la puissance française. La sanction qui frappe les conventions conclues au mépris du texte ou l'exécution des contrats antérieurs à la date de la prohibition est la nullité. Prévoyant d'ores et déjà que certains commerçants pourraient envisager d'échapper à l'interdiction par le biais d'un intermédiaire, le décret prévoit la même sanction lorsque les cocontractants ont eu recours à une «personne interposée».

Quelques mois plus tard, en décembre, le gouvernement dépose à peu près dans le même temps à la chambre un projet de ratification du décret ainsi qu'un projet prévoyant des sanctions pénales pour ceux qui auraient contrevenu à l'interdiction. On ne peut séparer la discussion des deux textes car ils forment dans l'esprit des parlementaires un tout et les débats sont nombreux, longs et animés. La question de la mise sous séquestre des biens ennemis est notamment venue se greffer sur le débat d'origine. En fin de compte la loi pénale érigeant le commerce avec l'ennemi en délit est votée le 4 avril 1915, alors que la ratification du décret subissant de multiples amendements va d'une chambre à l'autre et tarde... Amendes, peines de prison et interdiction des droits civils et civiques frapperont désormais ceux qui ne respecteraient pas l'interdiction⁷.

Il ressort de l'examen du premier volet des mesures prises par chaque Etat que celles-ci ne concernent que les relations contractuelles. Cependant il apparaîtra bien vite que la seule prohibition des échanges ne permet pas d'atteindre l'objectif fixé qui est de ne pas fournir à l'ennemi des ressources, que ce soit sous forme de fonds, de denrées alimentaires ou de fournitures industrielles, ce qui aurait pour effet d'augmenter sa capacité de combat et de résistance. On perçoit déjà que la guerre ne se limite pas aux seules opérations militaires et qu'il faut pour la gagner se battre sur d'autres terrains. La manière dont le conflit se déroule dans les premières semaines : violation de la neutralité belge et exactions de l'armée allemande qui sème la terreur⁸ sur son passage (destructions, massacres de civils), transforme celui-ci et en

7. Consommation du délit et tentative sont toutes deux réprimées.

8. Terreur colportée par les réfugiés et amplifiée.

fait la guerre de tous (au front comme à l'arrière), en même temps qu'il traduit non plus seulement une opposition d'intérêts mais une véritable haine d'un Autre qu'il faut absolument réduire par tous les moyens. Dans cette optique, afin d'éliminer l'ennemi devenu odieux, les belligérants vont se lancer dans une surenchère de mesures qui, trouvant son origine dans l'interdiction des relations commerciales, va aboutir à la mise à l'index complète de l'ennemi.

LA DESTRUCTION DE LA RÉSISTANCE ÉCONOMIQUE DE L'ADVERSAIRE

Les deux camps adopteront l'un vis-à-vis de l'autre au fil d'une guerre qui s'éternise et s'intensifie le même type de mesures et c'est l'adversaire qui est rendu responsable de leur nécessité. Le nombre et la technicité des dispositions prises ne permettant pas d'envisager dans le cadre de ce propos l'étude pour tous les pays, celle-ci se limitera donc au cadre français⁹, qui s'inscrit d'ailleurs en 1916 dans le cadre d'une politique commune des Alliés par application des résolutions de la Conférence économique qui s'est tenue à Paris en juin.

Vers la mise a l'index de l'ennemi

Le bloc des mesures

L'interdiction des relations commerciales aurait pu constituer l'essentiel des mesures prises à l'égard de l'ennemi dans le domaine économique si la guerre avait été plus courte et n'avait concerné que les militaires. Mais on s'aperçoit bien vite que celle-ci ne permet pas à elle seule de priver l'adversaire des ressources qu'apporte l'activité commerciale. D'autres dispositions sont à prendre vis-à-vis des entreprises possédées par les sujets ennemis en France.

Il est intéressant de prendre conscience ici de l'importance de la population allemande en France à la veille de la guerre et

9. Outre les différences provenant de la spécificité des systèmes juridiques en présence, on peut noter que la France a voulu édicter d'emblée une réglementation générale tandis que l'Allemagne est intervenue par petites touches progressives dans la mise à l'index économique des Français.

notamment dans la capitale où seront prises les décisions les concernant. Paris est au début du siècle la capitale d'Europe qui compte le plus d'étrangers. Le recensement de 1911 en compte 194.000 environ pour une population d'environ 2.800.000 personnes, soit un taux de 6,8%. Ces chiffres font que Paris compte, rapporté à la population totale, 2 fois plus d'étrangers que Londres, 3 fois plus que Berlin et Vienne¹⁰. Les Allemands sont environ 29.000 (et représentent à ce titre la seconde colonie étrangère après les Italiens), les Autrichiens 6.700. Leur activité est surtout commerciale pour les hommes, les femmes plutôt domestiques sont donc par leur profession au coeur des foyers français. Ils habitent principalement le quartier des affaires (IX^e, X^e et XI^e arrondissements).

Les Allemands sont au total en France 102.271 dont 34% ont de 15 à 59 ans. Ce sont les juges¹¹ qui seront à l'origine de l'institution du séquestre, laquelle recevra ensuite généralisation par une succession de circulaires émanant du Ministère de la Justice. Par la suite, la guerre évoluant de plus en plus en un conflit impliquant tous les civils, ce ne sont plus seulement les entreprises qui seront mises sous séquestre mais aussi tous les biens possédés par des sujets ennemis en France¹². Pour parvenir à ce résultat, il faut connaître ce que possèdent les ennemis en France. Sur la base d'enquêtes et de dénonciations, le Ministère des Affaires étrangères (Comité de restriction des approvisionnement et du commerce avec l'ennemi) publie à partir du 6 août 1916 au Journal Officiel des «listes noires»¹³ présentant, localisées dans tous les pays du monde, les entreprises avec lesquelles commercer est interdit, que ce soit parce que ces entreprises sont sans aucun doute ennemies ou parce

10. *Bulletin de la statistique générale de la France*, juillet 1915. Voir aussi CLUNET, 1915, p.1151.

11. Tribunal du Havre puis tribunal de la Seine dans leur jurisprudence de 1915.

12. On peut citer l'exemple du château de Chambord, propriété du prince Elie de Bourbon-Parme qui est de nationalité autrichienne. La mise sous séquestre s'effectue en 1915 et l'on prévoit alors de transformer le château en hôpital militaire (*Le Temps*, 25 juillet 1915).

13. Ainsi les ont dénommées les Allemands. L'appellation française est dans la note du ministère : «liste officielle»... ClUNET rendant compte de la mesure reprend en titre de son article l'expression allemande (CLUNET, 1916, p.1505). Ces listes sont appelées outre-Manche : «black sheeps» (brebis noires).

qu'elles sont en réalité des «personnes interposées»¹⁴. Ces listes sont établies afin que les contrevenants à l'interdiction de commercer ne puissent exciper de leur bonne foi par le fait qu'ils ignoraient la nationalité réelle de leur cocontractant.

Pour les autres biens, on exige de ceux qui les détiennent qu'ils en fassent la déclaration aux autorités. La mise sous séquestre est ensuite demandée aux tribunaux civils par le ministère public. Cette activité nouvelle des juges vient compenser le ralentissement qu'avait connu l'activité judiciaire depuis le début du conflit. Le tribunal civil de la Seine qui sera le plus sollicité a mis sous séquestre entre 1914 et 1916 environ 7.000 patrimoines par 5.000 ordonnances rendues sur réquisitions du Parquet¹⁵. Le président Monier qui dans la première Chambre officie principalement en la matière rendra jusqu'à 140 décisions par jour, sachant qu'il siège entre 14 et 18 heures¹⁶ (il consacre donc en moyenne un peu moins de deux minutes par affaire !).

Il faut donc voir dans l'interdiction des relations commerciales le point de départ d'une suite de mesures qui finissent par être indissociables économiquement pour venir s'insérer par la suite dans un bloc de dispositions à visée plus large encore dont le but est d'évincer totalement l'ennemi. Cette attitude est renforcée par la psychose de l'espionnage : tout national d'un Etat en guerre contre la France est soupçonné de mener la guerre insidieusement. Dans cet ordre d'idées, certains replacent les implantations d'entreprises¹⁷ réalisées dans une stratégie de préparation du conflit que l'Allemagne prémédite depuis longtemps. Ainsi il apparaît clairement que la guerre ne se déroule pas seulement au front. Elle se déroule aussi à l'arrière contre tous ceux qui ayant la nationalité d'un des pays ennemis se trouvent présents par leur personne ou leurs biens en France.

Et puisque l'ennemi se caractérise par sa barbarie et plus précisément sur le terrain juridique par le fait qu'il ne respecte pas

14. Cette mesure est prise en exécution de la Conférence Economique des Gouvernements Alliés réunie à Paris en juin 1916.

15. «Le tribunal de la Seine pendant la guerre» d'A. REULOS, secrétaire général de la présidence du tribunal de la Seine, dans : *Bulletin de l'Amicale de la magistrature*, 1916.

16. E. TROIMAU, *Le Palais pendant la guerre*, p. 66.

17. La colonie allemande a augmenté de 4 500 personnes entre 1901 et 1911.

ses engagements¹⁸, il est logique d'envisager que lorsque la victoire sera acquise, il se comporte à nouveau de manière déloyale. Cette appréciation de la nature profonde de l'ennemi germanique permet au ministre de la Justice Aristide Briand de déclarer au Sénat¹⁹ qu'il s'agit par l'ensemble des mesures concernant les biens des sujets ennemis de prendre un «otage économique», destiné à répondre au moment de la paix de l'indemnisation due par les ennemis au titre de leur responsabilité dans la guerre et surtout à raison de tous les actes qu'ils ont accomplis en violation du droit des gens dans les régions envahies. Naturellement le législateur porte intérêt tout au long du conflit à la personne même de l'ennemi par toutes les mesures qui permettent sur le territoire sa surveillance et son contrôle²⁰. La plus extrême prudence aboutit à l'obliger à mettre bas le masque par le retrait d'une naturalisation française acquise trop récemment et sans doute pour mieux tromper.

La collaboration des trois pouvoirs

- L'abondance des textes

La poursuite de l'objectif de guerre économique illustre une autre dimension de l'Union sacrée. Cette collaboration du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire s'exerce spontanément. Le Parlement légifère abondamment au cours du conflit²¹ et souvent dans la hâte, le Gouvernement agit dans les mêmes conditions, il en résulte une approximation juridique qui se révèle dans le prétoire. Les juges doivent alors préciser les termes, combler les lacunes, limiter ou étendre les effets des règles en fonction de l'objectif poursuivi. Cette collaboration totale est rendue possible par l'identité de vues, la référence commune à la

18. Les traités ne sont pour lui que des «chiffons de papier».

19. Séance du 2 avril 1915 (*JO* du 3 avril, p.181).

20. Internement en «camps de concentration» (selon l'expression alors employée, ceux-ci ne sont en rien comparables aux camps d'extermination de la seconde guerre mondiale malgré l'identité des termes).

21. La publication de volumes spécifiques consacrés à ce que l'on nomme «la législation de guerre» ainsi que les parties indépendantes que consacrent à ce corpus de règles spécifiques les revues juridiques comme la *Revue trimestrielle de droit civil*, par exemple, permettent de se faire une idée de la quantité des textes.

notion d'intérêt de la défense nationale, la conscience partagée d'avoir à oeuvrer pour la victoire, la haine de l'ennemi. Tout cela forge un patriotisme dont les élites juridiques à l'arrière sont profondément imprégnées.

Cependant les décisions du juge, dans la volonté qui l'anime d'atteindre rapidement un certain résultat, ne sont pas toujours exemptes de reproches juridiques. La doctrine qui le surveille ordinairement sur ce terrain et relève ses erreurs, joue toujours ce rôle mais sait à l'occasion se taire et légitime généralement la jurisprudence en fournissant les analyses utiles sinon toujours rigoureuses. Le patriotisme est aussi passé par là.

- Le pouvoir exécutif élargit son champ d'action

Malgré la volonté des débuts de la guerre de réaliser une réglementation d'ensemble, la complexité croissante des situations créées ainsi que les interventions dictées par les commerçants et industriels au Parlement aboutissent à des retouches parfois importantes des textes d'origine. Cela s'entend plus particulièrement du décret du 27 septembre 1914 dont on a déjà souligné plus haut le caractère illégal puisque délégation n'avait pas été donnée par le Parlement concernant cette matière au Gouvernement. Les auteurs ne manquèrent pas de relever cette inconstitutionnalité mais trouvèrent généralement une justification suffisante pour l'heure dans le fait qu'un intérêt supérieur (la patrie) était en jeu. L'aveu de l'illégalité par le pouvoir exécutif à travers l'article qui prévoyait une demande de ratification ultérieure absolvait aussi en quelque sorte le Gouvernement. Par la suite effectivement le projet de ratification fut déposé en janvier 1915 mais dans le même temps (décembre 1914) est aussi déposé un autre projet visant à instaurer la répression pénale des contrevenants à l'interdiction de commercer. Le débat s'enrichit encore de la question des séquestres que l'on entend légaliser. L'ensemble des questions provoque un gigantesque débat dont il semble bien difficile de sortir avec des textes qui réunissent le consensus nécessaire. Toutes les finasseries de la technique parlementaire n'y feront rien, le projet sans cesse remanié fait la navette et finalement, la durée de la guerre changeant sans cesse les données des problèmes économiques, le décret du 27 septembre 1914 ne sera jamais ratifié. En revanche, la loi qui sanctionne pénalement les infractions à la prohibition qu'il édicte le sera le 4 avril 1915. Celle-ci légalise dans le même temps l'institution du séquestre des biens des sujets ennemis. La majeure partie de la

doctrine acceptera alors de voir dans la loi instaurant des sanctions pénales, une sorte de légalisation automatique du décret. La rigueur juridique s'accommode, on le voit, des rigueurs de la guerre... On peut cependant constater, à partir de 1916, un certain retour au jeu normal de la hiérarchie des textes. C'est ainsi que la loi du 22 janvier 1916 imposant la déclaration des biens des sujets ennemis est suivie de son décret d'application (28 février) et des indispensables circulaires.

On ne pourra cependant omettre de remarquer que pendant toute la guerre, le règlement, que ce soit sous forme de décrets ou d'arrêtés, sera la source prédominante du droit à appliquer dans la matière. Il importe de souligner aussi l'importance énorme durant la période de cette source si particulière que constituent sous les dénominations diverses d'instructions, circulaires, notes, avis, les documents internes donnant des directives d'application aux administrations et qui, bien que cela ne soit pas leur vocation juridique affirmée, finissent par s'appliquer aux citoyens. Les Ministères des Affaires étrangères, de la Justice, de l'Intérieur useront avec largesse de cette technique souple, rapide sinon toujours rigoureuse, d'adaptation des textes aux nécessités de l'heure. Il va de soi que la multiplication des textes de toutes origines ne facilite pas la connaissance, par ceux qu'elles concernent, des règles applicables. Ne parvenant pas à savoir dans le flou des rédactions de ces textes, qui se précisent les uns les autres, si concrètement tel ou tel acte est prohibé, les milieux d'affaires émettent donc par le biais des questions que les députés posent à la Chambre leurs interrogations. La réponse du ministre est attendue pour classifier les comportements. L'examen des questions posées est révélateur par la précision des situations présentées de l'impossibilité de connaître en définitive la règle applicable. La généralité et l'abstraction des éventualités visées par les textes n'ayant pu être maintenues, le système instauré relève de la casuistique et comme les ministres ne sauraient répondre à tout par anticipation, l'élaboration du droit revient finalement largement au juge.

- Le juge s'institue législateur

Il ne peut être question dans le cadre restreint de cette étude de prétendre saisir tout au long de la guerre le comportement des juges vis-à-vis des règles à appliquer. Il est cependant possible d'en donner une idée à travers l'initiative que prit, dès le 2 octobre 1914, le président du tribunal civil du Havre par ordonnance de se

référer à la loi interdisant les relations commerciales pour mettre sous séquestre les entreprises ennemies. Il apparaît tellement évident au ministre de la Justice que cette mesure s'impose qu'une circulaire du 8 octobre diffuse dans toutes les juridictions le texte exemplaire de l'ordonnance du président du tribunal civil du Havre, texte accompagné d'un appel à jurisprudence. A Paris, Monier, président du tribunal de la Seine, saisit l'occasion offerte et devient rapidement l'instigateur des règles à appliquer, il excelle dans le domaine des mises sous séquestre. Si les motivations ne sont pas toujours juridiquement irréprochables, l'efficacité de son action lui vaut une promotion rapide au poste de Premier président de la Cour d'appel de Paris.

Collaborateur dévoué du législateur et du Gouvernement, et peut-être au-delà parce qu'il s'institue lui-même, à la faveur des circonstances, gardien suprême des valeurs patriotiques, le juge comble les lacunes ou limite l'application des textes selon les intérêts qui lui sont présentés.

Les limites de l'efficacité

Vocabulaire et logique juridique

Il n'est guère possible de parvenir à élaborer une réglementation qui satisfasse aux exigences de la logique juridique et soit irréprochable sur le plan terminologique dans l'urgence. Or l'état de guerre exige d'obtenir des normes à appliquer rapidement car justifiées par des événements dont on ne maîtrise pas la survenance et auxquels il faut s'adapter presque dans l'heure. On veut un résultat, il faut un texte pour l'atteindre. Il est évident que tout au long de la guerre, sans doute de manière plus nette aux commencements de celle-ci, la rigueur juridique a été sacrifiée au profit de l'objectif immense et finalement unique : vaincre l'ennemi par tous les moyens.

Le décret fondateur du 27 septembre 1914 est très révélateur de la hâte rédactionnelle qui s'empare du Gouvernement²² dans les premières semaines de la guerre. Ce texte est dominé par la volonté farouche de prohiber tout contact juridique avec les ennemis et l'émotion des rédacteurs l'a emporté sur la réflexion pour accoucher d'une série de monstruosité juridiques. On y confond

22. Le Gouvernement s'est d'ailleurs réfugié à Bordeaux en raison de l'avancée allemande qui menace Paris.

résidence et domicile, nullité et suspension par le biais de la notion curieuse de nullité temporaire, la relation économique et son moule juridique que l'on ne saisit pas bien à travers les notions de base que sont l'acte et le contrat, la formation du contrat et son exécution... Albert Wahl, professeur à la Faculté de droit de Paris, tout en concédant qu'il ne pouvait en être autrement en raison de l'urgence, relève²³ toutes les fautes rédactionnelles, toutes les erreurs de logique, toutes les anomalies formelles. En bon civiliste, formé à l'esprit de l'exégèse, il ne laisse rien passer. Il est vrai qu'il écrit tout cela au moment où le décret vient d'être pris et qu'il s'inquiète pour des raisons pratiques d'efficacité et par patriotisme des impasses auxquelles le texte risque de mener. Il nous laisse ainsi le témoignage spontané et à ce titre précieux parce que privé justement du recul temporel qui permet de juger de l'efficacité concrète des mesures. Il s'exprimera différemment dans son traité de droit civil et commercial de la guerre en quatre tomes publié en 1918. La question sera alors abordée avec plus de distance. Après quatre années de guerre, le texte a vécu et s'il n'est toujours pas ratifié, on s'en est accommodé.

Il est intéressant de mesurer l'évolution des attitudes et certains juristes ne craignent pas, alors que la guerre touche à sa fin, de voir dans ce décret un «modèle» qui fut suivi non seulement par les alliés mais même par les ennemis. C'est ainsi que la conviction patriotique de René Cassin qui enseigne à la Faculté d'Aix le pousse à écrire à propos de la réglementation française : «Ces textes... ont servi de modèles non seulement aux pays alliés... mais encore ont été copiés presque mot pour mot par nos ennemis... Il y a là un exemple particulièrement caractéristique du prestige dont nos lois, même improvisées, jouissent à l'étranger, à raison de leur simplicité et de leur clarté»²⁴. Faisant ensuite allusion aux résolutions adoptées par la Conférence économique des gouvernements alliés en juin 1916, il déclare : «Le décret français du 27 septembre 1914 a du premier coup montré la voie à suivre à nos alliés. La Conférence économique de juin 1916, en décidant que les alliés interdiraient tout commerce avec l'ennemi "à toutes personnes résidant sur leurs territoires" n'a fait qu'adopter le système français»²⁵. L'auteur de ces lignes ne peut qu'être approuvé en se référant au «système français», ce qui permet de

23. *Revue trimestrielle de droit civil*, 1914, p. 715 s.

24. *Revue critique de droit international privé*, 1918, p. 15.

25. *RCDIP*, 1918, p. 43.

mettre l'accent sur l'objectif et l'esprit des mesures prises et laisse au second plan la médiocrité rédactionnelle du texte.

L'objectif : nuire à l'ennemi

• Qui est l'ennemi ?

Le décret du 27 septembre 1914 nous le montre : il s'agit du sujet des «empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie». Le projet de ratification vise les Allemands, Autrichiens et Hongrois. Ces deux désignations qu'une approche trop rapide peut assimiler l'une à l'autre traduisent l'évolution des attitudes par rapport à ce qu'il faut considérer comme le véritable adversaire. La France ayant opté pour une interdiction des relations commerciales à raison non seulement du lieu où les conventions sont passées ou exécutées mais aussi à raison de la nationalité de ceux qui contractent, il importe de définir l'ennemi. La chose n'est pas aussi simple qu'il semble à première vue.

Qu'est-ce qu'un sujet de l'empire allemand ? S'il l'on imagine le Prussien, l'ennemi est tout désigné. Mais sont aussi sujets de l'empire d'Allemagne : le Polonais, l'Alsacien, le Lorrain... comme le Tchèque est sujet de l'empire austro-hongrois... Si dans un premier temps le détail n'a pas été fait, la question d'une assimilation de ces populations soumises en fait au joug du barbare germanique soulève l'indignation. Dans le projet de ratification du décret du 27 septembre 1914, Alsaciens, Lorrains, Tchèques et Polonais ne sont pas considérés comme sujets ennemis. La Chambre au cours du vote de la loi sur les sanctions pénales fait de même. Mais lorsque cette dernière vient en discussion devant le Sénat, les atrocités commises lors de l'avancée des troupes allemandes focalisent tellement les esprits au cours des débats que le législateur, dans la crainte que l'on ne puisse distinguer les bons des mauvais «Allemands», préfère les mettre tous dans le même panier, celui des ennemis. Il refuse d'accorder une exemption en bloc et c'est le juge qui sera donc amené²⁶ au cas par cas à faire le tri en fonction de critères qu'il précisera : loyalisme envers la France, fils dans l'armée française, engagement dans la légion

26. Guidé en cela par les circulaires du ministère de la Justice adressées aux parquets, notamment celle du 25 octobre 1914 relative à la mise sous séquestre et qui précise ce qu'il faut considérer comme étant le signe d'un attachement notoire à la France.

étrangère, mariage avec une Française. Le juge sera aussi amené à se prononcer sur le critère de la race²⁷...

Mais l'ennemi, c'est aussi le Bulgare à partir du 16 octobre 1915, date d'entrée en guerre de la Bulgarie dans le camp des empires du centre. Le décret du 7 novembre 1915 étend donc la prohibition des relations commerciales aux sujets de cet Etat. Cependant l'ennemi, ce n'est pas le Turc bien qu'en fait la Turquie soit en guerre avec la France. Le fait qu'il n'existe pas de déclaration officielle de guerre, les intérêts de la France en Asie mettent le Gouvernement dans l'expectative. La dissociation que l'on opère finalement entre le gouvernement turc d'Enver Pacha et les Turcs composés d'une multitude de nationalités permet à la France de ne pas considérer la population de ce pays comme ennemie puisque l'on juge que le gouvernement turc ne la représente pas.

On le voit donc, il n'a finalement jamais été possible de cerner avec précision ce personnage de l'ennemi dès lors que l'on quitte la notion d'Etat pour envisager les rapports de particulier à particulier, ce qui émerge naturellement de la relation contractuelle classique. Cette impossibilité d'aboutir à un consensus sur une définition simple explique en partie que le Parlement ne soit pas parvenu à ratifier le décret du 27 septembre 1914. Une autre raison tient à la prise en compte des intérêts français.

- Quid des intérêts français ?

La prohibition française, on l'a montré, s'est voulue particulièrement rigoureuse et ce dès son origine. Tel n'était pas le cas de certains alliés. Les Anglais principalement sont ici en cause. Leur interdiction ne visant que les actes passés par des personnes résidant sur les territoires britanniques, les négociants anglais pouvaient donc continuer à servir leurs clients allemands et austro-hongrois partout ailleurs dans le monde notamment en Amérique ou encore contracter avec eux à partir d'un pays neutre. Dans le même temps l'interdiction faite aux Français de commercer où que ce soit avec un ennemi (et ce même par personne interposée²⁸) a donc eu pour effet de leur faire perdre une clientèle certes

27. Une circulaire en date du 18 novembre 1914 invite à faire une distinction entre les Tchèques pour n'exempter du séquestre que ceux qui sont de race slave.

28. Article 4 du décret du 27 septembre 1914.

ennemie, une clientèle quand même, et ce de surcroît au profit des commerçants anglais... Allié sur le champ de bataille certes mais concurrent et donc d'une certaine façon ennemi économique...

Ce sont les chambres de commerce²⁹ qui tireront la sonnette d'alarme. Elles trouveront au Sénat des appuis qui semblent leur avoir manqué au Palais Bourbon. Ces protestations déterminèrent le Gouvernement à intervenir auprès des alliés afin d'obtenir une mise en concordance des prohibitions et la Conférence économique des gouvernements alliés en juin 1916 adopte, selon l'expression de René Cassin³⁰, «le système suivi par la France à ses dépens».

Il faudrait pour pouvoir prétendre à davantage d'exhaustivité, examiner le rôle joué par les neutres dans les échanges commerciaux de cette époque et chacun sait, même s'il n'est pas opportun diplomatiquement de mettre ces Etats sur la sellette, qu'ils sont les lieux privilégiés et les personnes interposées idéales pour permettre de fait ce que les réglementations interdisent en droit. Une part importante de l'énergie des juges français est employée à déjouer les manoeuvres des commerçants peu enclins à un patriotisme qui limiterait leur prospérité. Il va sans dire que toutes les transactions avec l'ennemi n'ont pu être empêchées même si certaines affaires exemplaires montrent la vigilance des juges³¹.

EN CONCLUSION

Interdire les relations commerciales n'est pas facile. L'ingéniosité des hommes d'affaires prompts à exploiter toutes les failles d'une réglementation et l'absence de consensus international constituent des obstacles pratiquement insurmontables. L'existence de pays neutres complique la tâche des gouvernements et des juges. Et pourtant la question commerciale a constitué au cours de ce conflit un enjeu majeur : la prohibition s'est inscrite de

29. Protestations réitérées de la Chambre de commerce de Paris au ministre du Commerce les 24 octobre 1914, 5 janvier et 13 février 1915.

30. *Op. cit.*, p. 36.

31. Affaire Goulden — Conseil de guerre de la 6^e région 15 novembre 1916 (*Le Temps*, 17 novembre 1916) : il s'agissait de champagne expédié à Berlin via Buenos-Ayres.

part et d'autre dans la stratégie de guerre. Après avoir cherché par les interdictions de commercer le blocus économique de l'adversaire et s'être assuré par la mise sous séquestre suivie de la liquidation des biens des sujets ennemis l'«otage économique» indispensable à l'heure de la reddition militaire du vaincu... qui sera aussi celle de la reddition des comptes, il apparaît bien que les belligérants aient consacré une nouvelle approche de la notion de guerre.

Le conflit se pense au-delà du champ des opérations militaires. Certes il n'est pas dans notre propos de dire que les populations civiles n'aient pas souffert des maux de la guerre au cours des conflits précédents. La nouveauté réside dans la volonté systématique de porter la guerre dans tous les domaines. La résistance de l'ennemi doit être vaincue sur le front mais aussi, en ce qui nous concerne ici, sur le terrain économique, en le privant des ressources indispensables à la poursuite du combat. Mais ce concept de guerre totale, qui implique que chaque citoyen se considère en conflit avec chaque national de l'État ennemi, invalide l'idée issue de la philosophie des Lumières selon laquelle seuls les États se font la guerre³². La guerre est le fait de tous : commerçants, industriels et consommateurs et les intérêts égoïstement privés doivent s'effacer derrière l'intérêt général qu'illustre ici la notion de défense nationale. Comme le soulignera Mornet, devant le 3^e Conseil de guerre de Paris : commercer avec l'ennemi c'est être d'intelligence avec lui. Ce renoncement exigé de l'Etat traduit aussi l'emprise grandissante de la structure politique sur l'individu. La question de l'interdiction des relations commerciales au-delà de ses aspects techniques nourrit aussi des réflexions de l'ordre de la philosophie politique.

32. Idée développée par Rousseau dans le *Contrat Social*.